

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 648/2004, hvad angår anvendelsen af fosfater og andre fosforholdige stoffer i husholdningsvaskemidler

KOM(2010) 597

Resume

Forslaget indfører en begrænsning af indholdet af fosfater og andre fosforholdige stoffer i husholdningstekstilvaskemidler på 0,5 vægtprocent. Forslaget vurderes til at have stærkt begrænsede konsekvenser for Danmark, både når det gælder miljømæssige fordele, og når det gælder økonomisk/administrative byrder. Forslaget kan dog have positiv effekt i Østersøen.

1. Status

Kommissionen sendte den 9. november 2010 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 114, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

Formandskabet præsenterede forslaget på et møde i Rådets arbejdsgruppe for teknisk harmonisering den 26. januar 2011.

2. Formål og indhold

Det overordnede formål med forslaget er at sikre et velfungerende indre marked for vaske- og rengøringsmidler, samt at beskytte vandmiljøet mod de potentielle skadelige virkninger af fosfater og andre fosforholdige stoffer i vaske- og rengøringsmidler. Det skal ske ved at mindske vaskemidlernes bidrag i form af fosfater til den samlede eutrofiering (overgødning) af EU' overfladevand. Eutrofiering af søer og kystnære områder medfører forringet vandkvalitet, idet den biologiske balance forskydes. Der sker ofte en opvækst af mikroskopiske alger i overfladevandet, hvilket forringer forholdene for vandplanter og fisk.

Kommissionen opdeler i forslaget de fosforholdige vaskemidler i tre grupper: tekstilvaskemidler til husholdningsbrug, maskinopvaskemidler til husholdningsbrug samt industrielle og insti-

tutionelle rengørings- og vaskemidler. Ændringsforslagets vedrører hovedsagligt anvendelsen af tekstilvaskemidler til husholdningsbrug. For fosfatholdige maskinopvaskemidler til husholdningsbrug indføres der dog en pligt til evaluering ved udgangen af 2014. Fosfater i de industrielle og institutionelle rengørings- og vaskemidler reguleres ikke.

Forslaget indeholder en række ændringer til forordning (EF) nr. 648/2004 om vaske- og rengøringsmidler. De vigtigste er beskrevet nedenfor.

Forslaget indfører i et nyt bilag en begrænsning af indholdet af fosfater og andre fosforholdige stoffer i tekstilvaskemidler til husholdningsbrug på under 0,5 vægtprocent, som skal træde i kraft den 1. januar 2013.

Kommissionen skal senest den 31. december 2014 foretage en evaluering og forelægge en rapport om anvendelsen af fosfater og andre fosforholdige stoffer i maskinopvaskemidler til husholdningsformål, samt fremlægge et lovgivningsmæssigt forslag, hvis der skal ske en udfasning eller begrænsning af fosfater på dette område

Af hensyn til læsbarheden er det foreslået at indsætte en definition af begrebet ”rengøring”, i stedet for at henvise til den relevante ISO standard.

Forordningens gennemførelsesbeføjelser foreslås tilpasset traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), der er en del af Lissabon-traktaten, som trådte i kraft 1. december 2009. Forslaget tillægger Kommissionen beføjelser til at ændre forordningens bilag i henhold til proceduren for delegerede retsakter.

Forslaget indeholder en bestemmelse, om at medlemslandenes kompetente myndigheder skal kunne tilbageholde partier af vaske- og rengøringsmidler, der ikke er i overensstemmelse med forordningen.

Forslaget skærper den eksisterende bestemmelse om medlemslandenes mulighed for at opretholde eller fastsætte nationale regler på de af forordningens områder, der ikke harmoniseres ved forslaget, dvs. for maskinopvaskemidler til husholdninger, samt for rengørings- og vaskemidler for institutioner og erhverv. På disse områder foreslås det at følgende nye kvalificerende krav skal være opfyldt, nemlig at det skal være begrundet i hensynet til beskyttelse af vandmiljøet, og når der foreligger teknisk og økonomisk mulige alternativer.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne alene. Det skyldes, at formålet med forslaget er, at fosfater i vaske- og rengøringsmidler skal bidrage mindre til risikoen for eutrofiering af EU's vandmiljø samtidig med, at der opretholdes et velfungerende indre marked for vaske- og rengøringsmidler.

Kommissionen angiver desuden, at der ikke er en fælles teknisk specifikation i EU, og det fragmenterer EU-markedet for vaskemidler; at de EU-medlemsstater, der samarbejder om regionale strategier for Østersøen og Donau-bækkenet gentagne gange har opfordret til, at der træffes harmoniserede EU-foranstaltninger; samt at forslaget opretholder medlemsstaternes mulighed for at fastsætte nationale regler for fosfater i maskinopvaskemidler og vaske- og rengøringsmidler til erhvervsformål, forudsat det er begrundet i særlige forhold - såsom store eutrofieringsrisici eller hensynet til vandmiljøet på medlemsstatens område.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering.

5. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forordningen om vaske- og rengøringsmidler omfatter i dag ikke en regulering af indholdet af fosfat i tekstilvaskemidler til husholdninger.

Fosfater i tekstilvaskemidler til husholdninger er heller ikke omfattet af national regulering.

Hvis Kommissionens forslag bliver vedtaget, ændres den allerede gældende forordning om vaske- og rengøringsmidler, idet der tilføjes et bilag om fosfat og bestemmelserne for ændring af bilag ændres. De indholdsmæssige forslag medfører derfor ingen ændringer i dansk lovgivning. Forslaget indeholder imidlertid et forslag om, at medlemslandenes kompetente myndigheder skal kunne tilbageholde partier af vaske- og rengøringsmidler, der ikke er i overensstemmelse med forordningen. En sådan bestemmelse findes ikke i den gældende Kemikalie-lov, der alene giver myndighederne mulighed for at pålægge den ansvarlige producent eller importør at trække ulovlige produkter tilbage fra markedet. En vedtagelse af forslaget i sin nuværende form forudsætter formentlig en lovændring.

Forslaget medfører endvidere en skærpelse af mulighederne for at lave nationale regler på de områder, der ikke harmoniseres af forslaget. Danmark har ikke regler på området, og har heller ikke planer om at lave sådanne vurderes det ikke at have praktisk betydning for Danmark.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Kommissionen har vurderet, at fosfater i tekstilvaskemidler står for 60 % af markedet for fosfater, og at et fosfat-forbud i tekstilvaskemidler kan føre til et tab af 1000 – 1650 arbejdspladser i EU, som følge af lukning af virksomheder, der producerer fosfat. Herudover har Kommissionen anslået, at substitution af fosfat i tekstilvaskemidler vil koste de involverede vaskemiddelproducenter et engangsbeløb på i alt 13,2 millioner euro, og at substitutionen ikke vil volde tekniske problemer.

Det er Kommissionens vurdering, at private og professionelle brugere ikke vil blive berørt.

Da der i dag eksisterer nationale regler om fosfater i flere medlemsstater, vil indførelse af fælles regler i EU for fosfatindholdet i tekstilvaskemidler medføre en administrativ lettelse for vaskemiddelproducenterne, der herefter ikke skal holde sig opdateret om hvert enkelt medlemsstats regler om fosfater.

Kommissionen vurderer at 80 – 90 % af husholdningerne i EU er tilknyttet et rensningsanlæg. Fosfat fjernes hovedsagligt ved at tilsætte jernsalte til spildevandet, hvorefter der sker en kemisk bundfældning. Hvis indholdet af fosfater i tekstilvaskemidler begrænses, kan rensningsanlæggene spare på udgifterne til jernsalte. Kommissionen vurderer på europæisk plan denne besparelse til 6 - 415 mio. euro pr. år.

Samlet set mener Kommissionen, at der er nettofordele forbundet med at indføre en begrænsning.

Kommissionens vurdering kan ikke overføres direkte på danske forhold.

Danmark har ingen lovgivning på området, men hovedparten af vaskemiddelproducenterne har, ifølge brancheforeningen SPT, af egen drift valgt at markedsføre fosfatfrie tekstilvaskemidler. SPT anslår, at 80 – 90 % af de tekstilvaskemidler, der sælges til private forbrugere i Danmark i dag, ikke indeholder fosfat.

For de producenter, der stadig bruger fosfat i visse vaskeprodukter, vil der være omstillingsudgifter forbundet med substitutionen af fosfat. Til gengæld vil de opnå administrative lettelser, fordi de ikke skal holde sig opdateret om hvert medlemsstats regler om fosfater.

Omkring 90 % af de danske husstande er tilknyttet et renseanlæg. Danske renseanlæg er gennem en årrække blevet tilpasset og optimeret til at fjerne fosfor biologisk. Den kemiske fæld-

ning af fosfor med jernsalte benyttes således i dag i mindre grad i danske renseanlæg, hvorfor der ikke kan hentes væsentlige besparelser her.

Ved indførelse af andre stoffer, som alternativ til fosfater, kunne renseanlæggene teoretisk have behov for en omstilling til at håndtere disse nye stoffer. Behovet for en sådan omstilling anses dog for at være minimal, da hovedparten af de tekstilvaskemidler, der sælges i Danmark, allerede i dag er baseret på andre stoffer end fosfat.

Statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Gennemførelse af en lovændring, der giver de kompetente myndigheder mulighed for selv at tilbageholde ulovlige produkter, forventes ikke umiddelbart at medføre store omkostninger. Det vil kun meget undtagelsesvist være nødvendigt for myndighederne selv at tilbageholde ulovlige produkter. I disse tilfælde vil myndighederne altid kræve udgifterne dækket af den ansvarlige efterfølgende. Staten vil alene få udgifter i de sager, hvor det ikke vil være muligt at inddrive udgifterne hos den ansvarlige. Det vil dreje sig om udgifter til transport og opbevaring og destruktion af vaskemidler.

Samfundsøkonomiske konsekvenser.

Det forventes, at ekstraomkostningerne for borgerne vil være minimale, eftersom hovedparten af tekstilvaskemidlerne på det danske marked allerede er fri for fosfat.

Forslaget forventes ikke at medføre brug af ny informationsteknologi (IT) til digital forvaltning/håndtering i virksomhederne eller hos borgerne.

Beskyttelsesniveau:

Forslaget vurderes at ville medføre en mindre hævelse af beskyttelsesniveauet i Danmark.

Forslaget forventes at medføre begrænsede fordele for vandmiljøet i Danmark. I kloakerede områder med spildevandsrensning vil den reducerede tilledning af fosfat ikke nødvendigvis have betydning for udløbskoncentrationen af fosfor fra renseanlægget, idet der sandsynligvis blot vil ske en mindre ændring af processerne indenfor anlægget.

For de 10 % danske husstande, der ikke er tilknyttet et fælles renseanlæg, renses mere end 60 % af spildevandet for fosfor. Fosforudledningen fra ukloakerede områder og fra regnvandsbetingede udledninger fra fælleskloakerede overløb, vil dog blive reduceret en smule som følge af forbuddet.

Den miljømæssige gevinst ved at begrænse indholdet af fosfater i tekstilvaskemidler, forventes fortrinsvis at forekomme i vandmiljøet i og omkring andre EU-lande end Danmark. Kommissionen vurderer, at forslaget bl.a. vil have en positiv effekt for følsomme og grænseoverskridende vandområder, som Donaubækkenet og den centrale del af Østersøen. Derfor indeholder EU's strategi for Østersøen også et mål om at fjerne fosfater i vaskemidler, i de lande, hvor dette ikke allerede er sket, som anbefalet af HELCOM's Baltic Sea Action Plan.

6. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 21. december 2010.

7. Forhandlingssituationen

Der er endnu ikke indledt forhandlinger. Forslaget blev præsenteret på et møde i Rådets arbejdsgruppe for teknisk harmonisering den 26. januar 2011.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Regeringen vil, efter høring af de af forslaget berørte parter, fremlægge sine mere konsoliderede vurderinger af forslaget i et revideret grundnotat til Folketinget.

Regeringen anerkender, at der kan være miljømæssigt behov for en regulering af fosfater i vaskemidler generelt i Europa, og ser endvidere en konkurrencemæssig fordel i ensartede regler på dette område.

Regeringen støtter samtidig forslagets relativt begrænsede omfang. Forudsætningen for at indføre et forbud mod fosfater i maskinopvaskemidler til husholdninger og vaskemidler til institutions- og industriformål anses ikke for opfyldt på nuværende tidspunkt. Der mangler miljøvenlige alternativer på markedet, som teknisk set vil være lige så effektive i forhold til at blødgøre vandet, som fosfaterne. Dette gælder især i et land som Danmark, hvor brugsvandet er relativt hårdt, sammenlignet med f.eks. Norge og Sverige.

Regeringen støtter forslaget om, at Kommissionen pålægges at udarbejde en rapport og eventuelt lovgivningsmæssige forslag vedrørende en mulig regulering af fosfater i husholdningsmaskinopvaskemidler inden den 31. december 2014. Regeringen vil arbejde for, at der ligeledes indføres en frist for at udarbejde en tilsvarende rapport vedrørende vaskemidler til institutions- og erhvervsformål.

Regeringen er enig i, at det vil fremme brugervenligheden i yderligere grad, hvis der indføres en definition af rengøringsmidler, frem for at forordningen henviser til en ISO standard. Af

praktiske årsager ser regeringen gerne, at de sideordnede definitioner af fx ”snavs (soil)” og ”dispersion” fra den relevante ISO standard også kommer med.

Regeringen anerkender, at ændringer af bilagene fremover skal ske gennem proceduren for delegerede retsakter. Dels fordi der er tale om ændring af basisretsakten, og dels fordi vaske- og rengøringsmiddelforordningens bilag generelt er af teknisk karakter, så som testmetoder, ISO-standarder og mærkningsregler. Regeringen vil arbejde for, at der indføres en tidsbegrænsning og Kommissionens brug af delegerede retsakter kvalificeres, samt at Kommissionen pålægges en afrapporteringspligt.